Background Paper BP-273E

IMMIGRATION: CONSTITUTIONAL ISSUES

Margaret Young
Law and Government Division

October 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-2-273E

ISBN 0-660-14525-1

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

92-05808/

TABLE OF CONTENTS

Page

SCOPE OF CANADA'S CURRENT IMMIGRATION PROGRAM 1

A. The Administrative Framework 1
B. The Legal Framework 2

1. The Constitution 2
2. The *Immigration Act* 3
3. The Regulations 4
4. The Immigration Manuals 4

JURISDICTION OVER IMMIGRATION: THE *STATUS QUO* 5

A. Description 5
B. Advantages of the *Status Quo* 7
C. Disadvantages of the *Status Quo* 9

EXCLUSIVE FEDERAL JURISDICTION 10

A. Description 10
B. Advantages of Exclusive Federal Jurisdiction 11
C. Disadvantages of Exclusive Federal Jurisdiction 12

EXCLUSIVE PROVINCIAL JURISDICTION 12

A. Description 12
B. Advantages of Exclusive Provincial Jurisdiction 13
C. Disadvantages of Exclusive Provincial Jurisdiction 13

ASYMMETRY 15

A. Description 15
B. Advantages of Constitutional Asymmetry 15
C. Disadvantages of Constitutional Asymmetry 15

ASYMMETRY WITH PROVINCIAL PARAMOUNTCY 16

A. Description 16
B. Advantages of Asymmetry/Provincial Paramountcy 16
B. Disadvantages of Asymmetry/Provincial Paramountcy 16

THE 1991 FEDERAL PROPOSALS REGARDING IMMIGRATION 17

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE D'J PARLEMENT

IMMIGRATION: CONSTITUTIONAL ISSUES

The purpose of this paper is to set out and analyze the various constitutional options that are possible in the field of immigration. For each constitutional configuration, benefits and drawbacks will be suggested that may make it possible to draw conclusions about the suitability of the options. The existence of administrative arrangements that may modify rigidities under the various legislative options will also be noted. First, however, the scope of Canada's current immigration program will be described in order to make clear what is comprised under immigration jurisdiction.

SCOPE OF CANADA'S CURRENT IMMIGRATION PROGRAM

A. The Administrative Framework

The scope of the activities carried out as part of Canada's immigration program is extremely wide. A network of Canada Immigration Centres exists in every province in Canada, and External Affairs Canada administers over 60 full-service immigration facilities in posts abroad. In addition, the Immigration and Refugee Board of Canada (IRB), the largest administrative tribunal in the country, adjudicates claims to refugee status and hears appeals relating to immigration matters.

Although the two departments and the IRB are the most visible, other federal departments and agencies are involved as well. Canada Customs provides the primary inspection on behalf of Immigration Canada for all people wishing to enter the country. Health and Welfare Canada has certain domestic responsibilities relating to the health of refugee claimants and others, and supervises the system of medical checks

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

that is mandatory for all immigrants to Canada and for certain visitors. The Canadian Security and Intelligence Service is responsible for security clearances of prospective immigrants. The RCMP investigates possible violations of the immigration laws. The immigration program also affects the court system. The Federal Court of Canada has jurisdiction over most immigration matters, a very litigious field.

In his Report for the fiscal year ended 31 March 1990, the Auditor General devoted four chapters to virtually all aspects of the immigration program. After outlining the scope of the program, he concluded that the information provided to Parliament (and hence the public) was "incomplete and fragmented." He noted that, collectively, the Estimates of the various departments and agencies involved in the delivery of the immigration program do not begin to disclose its full costs because the services provided by Customs and the RCMP are not identified separately, and costs incurred by External Affairs are only partially disclosed. Nor are the various components cross-referenced to each other in the Estimates.

The Auditor General's conclusion that it is very difficult to obtain a complete picture of Canada's immigration program should be borne in mind throughout this paper. "Immigration" consists of more than brief questions asked at the border of people desiring to enter the country. Of course, the scope and complexity of Canada's current program is made necessary in part by an active policy of reasonably high immigration; if that policy were to change as a result of a decision by Canada, or by an individual province, should it assume jurisdiction, the administrative structures would no doubt change somewhat as well.

B. The Legal Framework

1. The Constitution

Immigration is one of the few areas of explicitly joint jurisdiction (along with agriculture and old age pensions) in the *Constitution Act, 1867*. Section 95 states that provincial legislatures may make laws in relation to immigration into the province, and that the Parliament of Canada may make laws in relation to immigration into all or any of the provinces "and any law of the legislature of a province relative to ...

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

immigration shall have effect in and for the province as long and as far only as it is not repugnant to any Act of the Parliament of Canada."

Whether a provincial law was repugnant to a federal law would ultimately be up to a court to decide, but the current judicial trend in cases where legislative competencies overlap is to permit wide latitude to each jurisdiction. It may be predicted that a provincial law relating to immigration that is otherwise constitutional (that is, that did not offend the *Charter of Rights and Freedoms)* would likely be found "repugnant" to the federal law only if it were patently contradictory to it.

Quebec is the only province with current immigration legislation and with a provincial immigration department. The scope of its statute will be described below.

2. The *Immigration Act*

The most important federal legislation governing immigration is the *Immigration Act* (R.S. 1985, C. I-2), which came into effect in 1978 and was amended significantly in 1988, primarily with respect to refugee claimant matters. Its length - 122 pages - illustrates the complexity of modern immigration regulation.(1) The following topics, all covered by the Act (in addition to many others), illustrate its scope:

- the goals of the immigration program;
- the establishment of the general classes of immigrants;
- rules governing the admission of immigrants and visitors;
- arrest and detention provisions;
- offences and punishment;
- removal criteria and procedures;
- establishment of the Immigration and Refugee Board of Canada;
- procedures for determining refugee status;
- special procedures for security risks;

---

(1) Canada's first immigration statute in 1869 had 14 pages; by 1952, it had reached 34 pages.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- appeal procedures for sponsors and certain people ordered deported or refused entry;
- appeals to the Federal Court of Canada;
- rules regarding transportation companies bringing people to Canada, including seizure of vehicles under certain circumstances; and
- regulation-making powers and other administrative procedures.

3. The Regulations

The *Immigration Act* authorizes regulations to be made by the Governor in Council. The main regulations made pursuant to section 114 of the Act deal, among other matters, with the following:

- the points system for independent immigrants;
- medical requirements;
- the priority in which immigrants should be processed;
- membership in the family class;
- visitor visas;
- student and employment authorizations;
- refugees seeking resettlement;
- terms and conditions regarding entry to Canada;
- rules regarding the holding of inquiries and hearings; and
- the obligations of transportation companies.

Separate regulations govern the system of cost recovery (whereby charges for specified immigration processes are imposed) and the establishment of categories of people who are worthy of admission on special humanitarian grounds ("designated classes").

4. The Immigration Manuals

Employment and Immigration Canada maintains a comprehensive set of immigration Manuals to guide domestic and overseas processing and enforcement. These are updated regularly and serve to interpret the Act

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and Regulations, provide procedural rules, and establish forms. Three of the four Manuals are available to the public.

The *Immigration Act* also refers to the provinces in a number of respects; these will be outlined below in the next section of the paper.

JURISDICTION OVER IMMIGRATION: THE *STATUS QUO*

A. Description

As noted above, constitutionally, the provincial legislatures and Parliament have concurrent jurisdiction over immigration, with Parliament being paramount in case of conflict. In 1968, Quebec passed a statute, now known as An Act respecting the *Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration*, which established a ministry, set out the duties of the Minister in relation to immigrants and visitors, established certain procedures for entry into Quebec, and permitted the government to make regulations on a number of matters, including selection criteria. Several provisions of the law stress the goals of integration of immigrants into the francophone majority culture and their acquisition of the French language.

The *Immigration Act* refers to the provinces in several respects. Section 3 states that one of the objectives of Canadian immigration policy shall be "to encourage and facilitate the adaptation of persons who have been granted admission as permanent residents to Canadian society by promoting cooperation between the Government of Canada and other levels of government ... with respect thereto."

Section 7 grants the provinces a voice in setting levels of immigration each year:

> The Minister, after consultation with the provinces concerning regional demographic needs and labour market considerations ... shall lay before Parliament ... a report ...

Section 108 also requires consultation on the adaptation of immigrants and the patterns of settlement, and permits agreements with the provinces on policies and programs:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Consultations and Agreements with Provinces

> 108 (1) The Minister shall consult with the provinces respecting the measures to be undertaken to facilitate the adaptation of permanent residents to Canadian society and the pattern of immigrant settlement in Canada in relation to regional demographic requirements.
>
> (2) The Minister, with the approval of the Governor in Council, may enter into an agreement with any province or group of provinces for the purpose of facilitating the formulation, coordination and implementation of immigration policies and programs.

At the present time, all provinces except British Columbia, Manitoba and Ontario have immigration agreements with Canada, although each of those provinces has either entered into negotiation regarding an agreement or has recently indicated an interest in doing so. By far the most extensive of the agreements is the Canada-Quebec Accord, under which, among other things, Quebec selects independent immigrants pursuant to its own points system (subject to the federal statutory criteria relating to medical, criminal and security requirements). Quebec also selects refugees destined to the province. Although members of the family class are not "selected" in the same sense as independent and refugee applicants, Quebec nevertheless plays a role in interviewing applicants abroad and providing counselling. Quebec also sets the criteria that sponsors in Canada must meet.

In order to fulfil its objectives relating to the selection of immigrants, Quebec has established offices in nine countries.(2) In three cases, the offices are located in the Canadian embassy; in the other six, the offices are in separate buildings.

The Canada-Quebec Accord came into force on 1 April 1991, replacing the former Cullen-Couture Agreement. Much of the thrust of Cullen-Couture was maintained, but, in addition, integration services were completely taken over by Quebec, and a transfer of federal money was made to the province for this purpose.

---

(2) Bangkok, Brussels, Buenos Aires, Hong Kong, Lisbon, London, Mexico City, New York, and Paris.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

B. Advantages of the *Status Quo*

A National View of Immigration - The current arrangements, whereby the federal government is primarily responsible for immigration to Canada, reflect an important fact: people by and large immigrate to a country, not a province. Thus, it follows that it should be the federal government that presents the face of Canada to prospective immigrants and sets selection standards that apply to most of the country.

The fact that immigrants come to Canada, rather than to a specific province, is, however, more than a mere statement of the intentions of most immigrants. It reflects the legal status and rights of the immigrants once they arrive. This is so by virtue of numerous statutes, including the *Citizenship Act* and the *Immigration Act*, which do not allow any requirement to be placed on the residence of an immigrant,(3) and, most importantly, is reflected in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Section 6(2) of the Charter states that every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right to move to and take up residence in any province.(4)

Only the Federal Government has the Resources - From the preceding section of this paper describing the scope of Canada's current immigration program, it is clear that only the federal government has the resources to maintain such a system. The federal government has the infrastructure in place to process immigrant and visitor applications in over 60 posts abroad. Computer systems are in the process of being installed in a number of those posts, and an extensive computer network in Canada links immigration offices and border points across the country. These systems are very costly, and need to be linked nationwide to be effective.

Similarly, it may be that the federal government is best placed to carry on the wide consultations with every region of the country

---

(3) Section 114 (4) of the *Immigration Act* states: "For the purpose of this Act and the regulations, whenever a person is granted landing and terms and conditions are imposed, no such term or condition may specify the area in which that person shall reside."

(4) This provision is subject to section 1 of the Charter regarding reasonable limits, but cannot be overridden by Parliament or a legislature because the notwithstanding clause (section 33) does not apply to it.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and many interest groups that precede the setting of immigration levels and other aspects of immigration policy each year.

Flexibility - The present system offers enormous flexibility to both levels of government. At the one end of the spectrum, Quebec, the province that has wished to take a very active role in immigration, has been able to do so to the extent of selecting a large number of immigrants directly and maintaining an immigration presence abroad. At the other extreme, the province of destination of approximately 50% of all immigrants to Canada, Ontario, has not (to date at least) even felt the need of an immigration agreement with the federal government. Ontario has no separate immigration criteria and does not participate in immigrant selection abroad. The same is true of the other provinces, even those with immigration agreements, with the exception of Quebec.

The present system offers scope for such activities if the thinking of the provinces were to change. Ontario, British Columbia and Alberta might ultimately wish to move in the direction of Quebec, and the present constitutional configuration would permit that. On the other hand, the smaller provinces, for which an immigration presence abroad would probably be impossible, are under no pressure to establish one; yet these provinces still participate in the benefits of immigration by receiving the immigrants who choose to reside in them.

Quebec Benefits - Quebec benefits in two major ways from the present arrangements. As noted, the province has been able to establish its own points system for independent immigrants. Thus, it is able to emphasize certain selection factors that are not as important in the federal scheme or that do not form part of it. Knowledge of the French language, employment prospects of a spouse, the existence of friends or relatives who reside in Quebec and the presence of young children in a family are all examples of such factors. Quebec also chooses refugees, and sets its own criteria for sponsors.

While controlling a number of selection factors, Quebec benefits from Canada's extensive infrastructure, both internationally and domestically. At home, investigation and enforcement activities, including

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

examinations at ports of entry, are carried out by federal employees. Abroad, Canadian posts cooperate with Quebec regarding immigrants destined to that province. Files are forwarded to the nine Quebec offices from Canadian posts where the applications may have originated. Each jurisdiction screens on the other's behalf, and prospective immigrants are referred between offices. Medical screening is performed under federal supervision, as are criminal and security checks. If Quebec, or any other individual province, had to handle all aspects of immigration on its own, the financial implications would clearly be enormous.

C. Disadvantages of the *Status Quo*

Administratively Cumbersome - There is no doubt that the existing arrangements for sharing immigration jurisdiction can be cumbersome and can lead to delays. For example, a sponsor in Quebec must deal with two authorities rather than just one, as in the rest of Canada. Abroad, delays can occur at posts where no Quebec officer is stationed permanently while files travel between posts. Sometimes candidates for interviews must await the arrival of a Quebec officer on a periodic trip to the region. Alternatively, candidates might have to travel long distances to meet an officer. The involvement of two jurisdictions can lead to overlap and duplication, particularly when, for example in the case of the family class, both jurisdictions wish to interview the applicant.

Federal Control - There is no doubt that joint jurisdiction leads to some loss of federal control over the program as a whole. For example, in January 1991 the federal government announced that no new applications for independent immigrants would be accepted because the 1991 quota could be filled by processing existing applications. The mechanism for achieving this position was the points system. Quebec, however, has its own points system for independants, so the federal government's action could not affect immigrants processed by that province. Thus, at a time when the federal government has stated its determination to regain control of immigration levels (after several years where levels were significantly exceeded), immigration through Quebec may present an impediment to the achievement of that goal. At the present time the degree of loss of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

federal control may be acceptable, but that could change in the future (see below).

Provincial Control - From the point of view of a province, the existing system might be, or become, constraining because it is not subject to provincial control. For example, membership in the family class is established federally, as are the criteria that govern the admission of entrepreneurs and investors. A province that wished to expand family immigration by broadening the qualifying relationships would thus not have the tools to do so. Similarly, a province can take measures now to attract economic immigrants to the province, but the ultimate criteria and admission decisions remain federal. Finally, in general, immigration levels are set by the federal government. Although consultation with the provinces takes place, a province could find itself out of step with the prevailing opinion.

Pitfalls of Flexibility - One of the reasons why the present system works reasonably well is that, to date, only Quebec has fully utilized the flexibility it offers. Thus the main reason for the success of the system could, ultimately, lead to significant problems, depending on the actions of the other provinces. In large part, Canada currently has two immigration systems - that governing immigration to Quebec, and that governing immigration to the rest of Canada. What would happen if British Columbia, Alberta and Ontario all wished to develop their own points systems and establish processing offices abroad? The resulting "checkerboard" of rules and administration might well make national policies relating to immigration and control of immigration levels impossible. Further, in view of the Charter mobility rights, the actions of one province could have unforeseen effects on another, as immigrants admitted under one system moved to a province with different rules that might have excluded them in the first place.

EXCLUSIVE FEDERAL JURISDICTION

A. Description

In order to achieve exclusive jurisdiction for the federal government in the area of immigration, section 95 of the *Constitution Act*,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1867 would have to be amended. Amendment of the *Immigration Act*, however, would not appear to be necessary, since its provisions refer only to consultation with the provinces. Immigration agreements such as those that exist at present between Canada and the provinces other than Quebec and that provide for consultation and joint committees and so on would continue to be possible. It would not appear possible, however, for a province to pass legislation and regulations, establish a points system and regulate other aspects of immigration in the same way as Quebec has done. Presumably, provinces that wished to encourage immigration could establish foreign offices and advertise for that purpose; they might even take applications for forwarding to Canadian officials for processing.

B. Advantages of Exclusive Federal Jurisdiction

A Reflection of Reality - Exclusive federal jurisdiction over immigration, if combined with provincial consultation regarding policies and levels,(5) would mirror the reality as it exists in Canada today, whereby the federal government makes and administers all laws relating to immigration for nine of the ten provinces. It would also reflect the fact that people immigrate primarily to a country, rather than a province, and would be consonant with the mobility rights guaranteed to permanent residents by the Charter.

Maintenance of National Standards - Exclusive federal jurisdiction would prevent the possible situation described above, whereby a number of provinces exercising their immigration jurisdiction would make it very difficult, if not impossible, for the federal government to manage a coherent national program, and, in particular, to set and deliver target immigration levels. There would be one set of rules under which people could enter Canada, regardless of their province of destination, although

---

(5) Not to consult the provinces would be to ignore the fact that they are directly and substantially affected by immigration by virtue of its impact on schools, social services, the demand for housing, employment, and so on.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the federal government could certainly take provincial requests and needs into account.(6)

Avoidance of Duplication - Exclusive federal jurisdiction would ensure that all applicants abroad, and all sponsors in Canada, would need to deal with only one level of government. It would therefore eliminate the duplication of resources that results from the stationing of provincial officials abroad and the extra staff at home.

C. Disadvantages of Exclusive Federal Jurisdiction

A Poor Reflection of Quebec Reality - Although a situation of exclusive federal jurisdiction reflects the current situation *vis-à-vis* nine of the ten provinces, for Quebec the reality is entirely opposite. As discussed above, Quebec has been able to achieve a significant degree of autonomy under the present system, which it would be politically unthinkable for it to relinquish. The province has been able to achieve this while benefiting from the delivery system established and maintained by the federal government.

EXCLUSIVE PROVINCIAL JURISDICTION

A. Description

In order to achieve exclusive jurisdiction for the federal government in the area of immigration, section 95 of the *Constitution Act, 1867* would have to be amended and the subject matter of immigration conferred solely on the provinces. The federal *Immigration Act* would require replacement (or adoption) by each of the provinces. Domestic enforcement systems would have to be instituted within the provinces, and facilities established abroad by those provinces that wished to select

---

(6) For example, the present system allows for the federal government to adjust admission criteria of independent workers to target regional labour market needs, and the government will shortly introduce changes to the points system for that purpose. The system, will, of course, be subject to the mobility rights of the Charter.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

immigrants. Provincial measures for dealing with refugee claims in Canada would have to be put in place.

B. Advantages of Exclusive Provincial Jurisdiction(7)

Control - Exclusive provincial jurisdiction would ensure that provinces could directly control both the number of immigrants admitted to the province (although not whether they stayed or not and not whether they came via other provinces) and the composition of the immigrant flow. Provinces that wished to concentrate on business immigrants or workers with particular skills could do so. Provinces whose economies were expanding could choose to accept more immigrants, and vice versa. New classes of immigrants could be created, or existing classes expanded, according to the desire of the individual province.

C. Disadvantages of Exclusive Provincial Jurisdiction

Multiplicity of Laws and Policies - The "checkerboarding" suggested as a possibility, if more provinces were to use the flexibility available in the present system, would be almost inevitable under this configuration, unless provinces agreed to pass uniform laws (in which case, what would be gained?) Three, seven or even ten different immigration laws would be likely to make control of immigration levels, policy, and national enforcement impossible.

Expense - Provinces administering an active immigration program would face both domestic and foreign costs that are now incurred by the federal government. Although the province of Quebec incurs some of these costs under its present arrangements, there would be additional costs relating to medical, security and criminality screening, functions now performed by the federal authorities. Quebec might also find it necessary

---

(7) It is interesting to note that the Quebec Liberal Party's Allaire Report, *A Quebec Free to Choose*, January 1991, does not list immigration on the list of powers that should belong exclusively to the province. (It goes without saying, however, that complete control over its borders would be an essential attribute of a modern independent state.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to open more offices abroad, because the Canadian offices would no longer be available to forward files to them. For the other provinces, all the domestic and foreign costs would be new.

Limited Scope of Program - No individual province could begin to provide the overseas immigration delivery service currently provided by the federal government. Provinces would therefore have to choose overseas locations very carefully; inevitably, prospective immigrants would face more difficulties (and their present difficulties are numerous even with over 60 posts). Pressure from Canadians wishing to sponsor relatives might be predicted to increase, as would charges of discrimination that would follow a reduction in the number of posts abroad.(8)

Duplication - The potential for duplication seems great under such a system: Would each large province wish to establish an immigration presence abroad? Would the smaller provinces co-operate and establish a joint office? Would each province, or group of provinces, establish separate medical, security and criminality screening systems? Would a person from another country wishing to travel across Canada be required to obtain 10 different visitor visas? Would provincial offices compete among themselves to attract the most desirable immigrants?

Enforcement Problems - The current *Immigration Act* contains numerous inadmissibility provisions, the purpose of which is to exclude undesirable immigrants and visitors or, if these should gain admission, to provide for their removal from the country. The rules are enforced nationally. A situation in which all (or a number) of the provinces had different inadmissibility criteria would create confusion and significant loopholes as entrants sought to be admitted to the most lenient jurisdiction and then moved freely to the real province of destination.

Loss of National Identity - It is possible that too great a provincial role in immigration might lead to the encouragement of provincial loyalties to the exclusion of national patriotism.

---

(8) Even with its many posts, the federal government is regularly criticized for its limited presence in India and Africa, as compared with Europe and the United States.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ASYMMETRY

A. Description

"Asymmetry" in relation to federal/provincial jurisdiction might be defined as an arrangement in which one province would enjoy powers that other provinces would not. As will be clear from the preceding portions of this paper, the current immigration jurisdiction is already exercised in a manner that may be described as asymmetrical: Quebec has its own selection criteria for independent immigrants, sets it own sponsorship criteria, maintains its own offices abroad, and so on. The other provinces do none of those things (although it has been noted that it would theoretically be possible for some or all of them to initiate similar arrangements with the federal government).

Could, or should, the current *de facto* asymmetry become a *de jure* one? Section 95 of the *Constitution Act, 1867* could be amended to provide for federal jurisdiction over immigration generally, with concurrent jurisdiction reserved for Quebec alone. In this scenario, it will be assumed that paramountcy is reserved to the federal government.

B. Advantages of Constitutional Asymmetry

Checkerboard Averted - This option would avert negative consequences described above, if all, or a significant number, of provinces exercised the same powers over immigration as Quebec now does. Thus, there would continue to be national laws, policies and administration, with the proviso that immigrants to Quebec would be handled differently. In essence, this has been the case for over 20 years.

C. Disadvantages of Constitutional Asymmetry

Change Precluded - The other provinces do not at present participate in overseas selection, but should participation seem advantageous to some of them in the future, it would not be possible.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Politically Unacceptable? - Although provinces other than Quebec do not currently exercise significant powers in relation to immigration, enshrining a *de facto* situation into the Constitution might be politically impossible, on grounds of principle, for most of the English-speaking provinces.

ASYMMETRY WITH PROVINCIAL PARAMOUNTCY

A. Description

The preceding section posited concurrent jurisdiction over immigration to continue for Quebec alone, along with federal paramountcy. Provincial paramountcy, on the other hand, would provide that if a federal and a Quebec law conflicted, that of Quebec would take precedence with regard to that province.

B. Advantages of Asymmetry/Provincial Paramountcy

Increased Control - From its point of view, Quebec would be able to introduce criteria relating to such matters as admissibility, health or criminality that differed from those of the rest of Canada. It might be able to block certain immigrants who would be otherwise acceptable under Canadian law (e.g. if Quebec enacted a definition of family class that was narrower than the federal one).

C. Disadvantages of Asymmetry/Provincial Paramountcy

Loss of Control - To the extent that Quebec enacted conflicting laws, federal control over immigration law and policy would be diluted. If Quebec's admission laws were more lenient, the tendency would be for immigrants to gain entry to Canada through that province. If criteria relating to criminality, security, or health were to differ, enforcement problems would arise.

Politically Unacceptable? - The comments made above in relation to asymmetry with federal paramountcy remain true - and even more so - in relation to this configuration.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE 1991 FEDERAL PROPOSALS REGARDING IMMIGRATION

In *Shaping Canada's Future Together*, the federal government makes two proposals regarding immigration, only one of which would involve the Constitution. The first is that the government is prepared to negotiate with all provinces bilateral agreements appropriate to the circumstances of each. As noted above, provision has long been made in the *Immigration Act* for such agreements. The other proposal is that the agreement with the Province of Quebec, the Canada-Quebec Accord, would be constitutionalized, as would be any other agreements that are negotiated.

It should be noted that the Canada-Quebec Accord sets out the funding arrangements that accompany the transfer of control from Canada to Quebec over services relating to the integration of immigrants. These arrangements provide for financial transfers increasing year by year until 1995 (from $75 million in 1991-92 to $90 million in 1994-95), followed by compensation set by a formula which ensures that funding cannot be decreased, even if the number of immigrants were to fall from present levels. Constitutionalizing such provisions would mean that Quebec would be guaranteed its revenue regardless of changes to the economy or other circumstances. Thus, any budget cuts in this area - such as those made in the February 1991 budget to cap program expenditures at 3%, or reduced expenditures arising from changes in the nature of the immigration program - would not be shared equally by all provinces.

Étude générale

BP-273F

IMMIGRATION: ASPECTS CONSTITUTIONNELS

Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Octobre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-2-273F

ISBN 0-660-93775-1

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

PORTÉE DU PROGRAMME D'IMMIGRATION ACTUEL DU CANADA 1

A. La structure administrative 1
B. La structure juridique 3

1. La Constitution 3
2. La *Loi sur l'immigration* 3
3. Les règlements 4
4. Les manuels d'immigration 5

COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION : LE STATU QUO 6

A. Description 6
B. Avantages du statu quo 7
C. Désavantages du statu quo 10

COMPÉTENCE FÉDÉRALE EXCLUSIVE 12

A. Description 12
B. Avantages de la compétence fédérale exclusive 12
C. Désavantages de la compétence fédérale exclusive 13

COMPÉTENCE PROVINCIALE EXCLUSIVE 14

A. Description 14
B. Avantages de la compétence provinciale exclusive 14
C. Désavantages de la compétence provinciale exclusive 14

ASYMÉTRIE 16

A. Description 16
B. Avantages de l'asymétrie constitutionnelle 17
C. Désavantages de l'asymétrie constitutionnelle 17

ASYMÉTRIE ASSORTIE DE LA PRÉPONDÉRANCE PROVINCIALE 17

A. Description 17
B. Avantages de l'asymétrie assortie de la prépondérance provinciale 18
C. Désavantages de l'asymétrie assortie de la prépondérance provinciale 18

LES PROPOSITIONS DE 1991 DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN MATIÈRE D'IMMIGRATION 18

CYCLED-RECYCLÉ

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

IMMIGRATION: ASPECTS CONSTITUTIONNELS

Dans ce document, nous nous proposons d'énoncer et d'analyser les divers choix constitutionnels possibles dans le domaine de l'immigration. Nous examinons les avantages et les désavantages de chaque éventualité constitutionnelle afin de pouvoir décider lesquelles de ces dernières peuvent s'avérer préférables. Nous signalons aussi l'existence d'ententes administratives susceptibles d'assouplir les diverses options législatives. Nous commençons toutefois par décrire le programme d'immigration actuel du Canada afin de montrer concrètement ce qu'englobe ce domaine de compétence.

PORTÉE DU PROGRAMME D'IMMIGRATION ACTUEL DU CANADA

A. La structure administrative

Les activités qu'englobe le programme canadien d'immigration sont extrêmement variées. Il existe des Centres d'immigration du Canada dans chacune des provinces du pays, et le ministère des Affaires extérieures compte plus de 60 bureaux d'immigration offrant la gamme complète des services dans les missions canadiennes à l'étranger. De plus, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), le plus grand tribunal administratif du pays, est chargé de se prononcer sur les demandes du statut de réfugié et d'entendre les appels relatifs aux questions d'immigration.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bien que les activités des deux ministères et du CISR soient les plus visibles, d'autres ministères et organismes fédéraux ont aussi un rôle à jouer dans ce domaine. Douanes Canada procède, au nom d'Immigration Canada, à l'inspection préliminaire de toutes les personnes qui souhaitent entrer au pays. Santé et Bien-être social Canada assume, sur le territoire canadien, certaines responsabilités concernant la santé de ceux qui demandent le statut de réfugié et d'autres personnes, et il supervise le régime d'examens médicaux auxquels doivent se soumettre tous les immigrants et certains visiteurs entrant au Canada. Le Service canadien du renseignement de sécurité mène une enquête de sécurité à l'égard de chaque immigrant éventuel et la GRC fait enquête sur toutes les infractions possibles aux lois de l'immigration. Le programme d'immigration a aussi des répercussions sur le système judiciaire. La plupart des questions d'immigration, un domaine très litigieux, relèvent de la Cour fédérale du Canada.

Dans son Rapport pour l'exercice qui a pris fin le 31 mars 1990, le vérificateur général a consacré quatre chapitres à pratiquement tous les aspects du programme d'immigration. Après avoir tracé les grandes lignes du programme, il en est arrivé à la conclusion que l'information fournie au Parlement (et donc au public) est "incomplète et fragmentée". Il a signalé en outre que les prévisions budgétaires des divers ministères et organismes chargés de mener à bien le programme d'immigration sont loin, globalement, de divulguer le coût total de ce dernier parce que les services assurés par les Douanes et la GRC ne sont pas imputés séparément, et que les coûts absorbés par le ministère des Affaires extérieures ne sont comptabilisés qu'en partie. D'autre part, il n'y a pas de recoupements, dans les prévisions budgétaires, entre les diverses composantes du programme.

Il serait bon que le lecteur ait toujours présente à l'esprit la conclusion du vérificateur général, à savoir qu'il est très difficile de se faire une idée complète du programme canadien d'immigration. Celui-ci va au delà des quelques questions posées à la frontière aux personnes qui désirent entrer au Canada. Une politique active d'immigration à un niveau raisonnablement élevé rend bien sûr

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nécessaire la portée et la complexité du programme canadien actuel. Si une décision prise par le Canada ou, advenant qu'elle devienne compétente en la matière, une des provinces devait modifier cette politique, les structures administratives seraient sans doute susceptibles de changer également.

B. La structure juridique

1. La Constitution

L'immigration est l'un des quelques domaines (avec l'agriculture et les pensions de vieillesse) où la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit explicitement le partage des compétences. L'article 95 stipule que les assemblées législatives provinciales peuvent légiférer en matière d'immigration dans leur provinces, et que le Parlement du Canada peut légiférer en matière d'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier "[...] et toute loi de la législature d'une province relative à [...] l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du Parlement du Canada".

Il incomberait aux tribunaux de décider, en dernière analyse, si une loi provinciale est incompatible avec une loi fédérale, mais la tendance judiciaire actuelle, dans les cas où les compétences législatives se chevauchent, est de laisser aux autorités en cause beaucoup de latitude. Il est prévisible que, si elle est constitutionnelle, par ailleurs (c.-à-d. qu'elle n'enfreint pas la *Charte canadienne des droits et libertés)*, une loi provinciale relative à l'immigration ne sera jugée "incompatible" avec une loi fédérale que s'il y a contradiction flagrante.

Il n'y a actuellement qu'au Québec qu'on trouve une loi sur l'immigration et un ministère provincial de l'immigration. La portée de cette loi est exposée ci-après.

2. La *Loi sur l'immigration*

La plus importante mesure législative fédérale en matière d'immigration est la *Loi sur l'immigration* (L.R.C. 1985, c. I-2) qui, entrée en vigueur en 1978, a été modifiée sensiblement en 1988, notamment

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en ce qui a trait aux revendications du statut de réfugié. Sa longueur (122 pages) fait ressortir à quel point la réglementation de l'immigration est complexe de nos jours(1). La liste suivante des sujets traités (parmi bien d'autres) dans la Loi témoigne de sa portée:

- objectifs du programme d'immigration;
- établissement des catégories générales d'immigrants;
- règles relatives à l'admission des immigrants et des visiteurs;
- dispositions concernant l'arrestation et la garde;
- infractions et peines;
- critères et modalités de renvoi;
- création de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié;
- procédures de reconnaissance du statut de réfugié;
- procédures spéciales pour les personnes constituant un risque pour la sécurité;
- procédures d'appel pour les parrains et certaines personnes frappées de mesures d'expulsion ou refusées à l'entrée;
- appels devant la Cour fédérale du Canada;
- règles à l'égard des transporteurs qui amènent des gens au Canada, y compris la saisie des véhicules dans certains cas;
- pouvoirs réglementaires et autres modalités administratives.

3. Les règlements

Comme nous l'avons mentionné, la *Loi sur l'immigration* autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements. Le principal

---

(1) À titre de comparaison, indiquons que la première loi canadienne sur l'immigration, en 1869, comptait 14 pages et que sa version moderne atteignait, en 1952, 34 pages.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

règlement établi en vertu de l'article 114 traite, entre autres choses, de ce qui suit:

- le système de points pour les immigrants indépendants;
- les exigences médicales;
- l'ordre de priorité pour le traitement des dossiers;
- l'admissibilité à la catégorie de la famille;
- les visas de visiteurs;
- les permis de séjour pour étudiants et travailleurs;
- le rétablissement des réfugiés;
- les conditions d'entrée au Canada;
- les règles concernant la tenue d'enquêtes et d'audiences;
- les obligations des transporteurs.

Le système de recouvrement des frais (qui permet d'exiger une rétribution pour des actes précis du processus d'immigration) et l'établissement des catégories de gens admissibles pour des raisons humanitaires spéciales (les "catégories désignées") font l'objet de règlements distincts.

4. Les manuels d'immigration

Emploi et Immigration Canada met à la disposition de son personnel, tant au Canada qu'à l'étranger, pour les diriger dans le traitement des dossiers et l'application des règles, une série complète de manuels d'immigration qui sont mis à jour périodiquement; outre qu'ils interprètent la Loi et les règlements, ces manuels renferment les règles de procédure et les formulaires appropriés. Le public a accès à trois des quatre manuels.

Les provinces sont évoquées à plusieurs égards dans la *Loi sur l'immigration;* nous y reviendrons plus loin.

CYCLED • RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION: LE STATU QUO

A. Description

Comme nous l'avons mentionné, la Constitution donne également aux assemblées législatives des provinces et au Parlement la compétence en matière d'immigration, le Parlement ayant prépondérance en cas de conflit. Le Québec a adopté, en 1968, une mesure législative, devenue la *Loi concernant le Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration*, qui crée un ministère, énonce les fonctions du ministre à l'égard des immigrants et visiteurs, établit certaines procédures pour l'entrée au Québec, et permet au gouvernement d'établir des règlements sur certains aspects, les critères de sélection notamment. Plusieurs dispositions de la loi insistent sur deux objectifs: l'intégration à la culture francophone majoritaire et l'apprentissage du français.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les provinces sont évoquées à plusieurs égards dans la *Loi sur l'immigration*. L'article 3 stipule que l'un des objectifs de la politique canadienne d'immigration sera "d'encourager et de faciliter, grâce aux efforts conjugués des gouvernements fédéral et provinciaux [...], l'adaptation à la société canadienne des personnes qui ont obtenu l'admission à titre de résidents permanents".

L'article 7 donne voix au chapitre aux provinces pour ce qui est d'établir les seuils annuels d'immigration:

> Le ministre, après avoir consulté les provinces sur les caractéristiques régionales des besoins démographiques et de la situation du marché du travail [...] fait déposer devant le Parlement [...] un rapport [...]

Outre qu'il exige la consultation des provinces au sujet de l'adaptation et la répartition des immigrants, l'article 108 permet la conclusion d'ententes avec les provinces au sujet des politiques et programmes:

> 108. (1) Le ministre consulte les provinces sur les mesures à prendre pour faciliter l'adaptation des résidents permanents à la société canadienne et sur la répartition au Canada des immigrants, compte tenu des besoins démographiques régionaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> (2) Le ministre peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure des accords avec les provinces en vue de formuler, de coordonner et de mettre en oeuvre la politique et les programmes d'immigration.

À l'heure actuelle, toutes les provinces à l'exception de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de l'Ontario, qui ont soit engagé des négociations en ce sens, soit manifesté le désir de le faire, ont conclu des accords avec le Canada en matière d'immigration. L'Accord Canada-Québec, qui permet notamment au Québec de sélectionner les immigrants indépendants selon son propre système de points (sous réserve des exigences législatives fédérales en matière de santé, de dossier judiciaire et de sécurité), a de loin la plus grande portée. Le Québec sélectionne aussi les réfugiés qui lui sont destinés. Bien que les membres de la catégorie de la famille ne soient pas "sélectionnés" au même sens que les immigrants et les réfugiés le sont, le Québec joue néanmoins un rôle pour ce qui est d'interviewer et de conseiller les requérants à l'étranger. C'est aussi le Québec qui décide quelles conditions les parrains au Canada doivent remplir.

Pour atteindre ses objectifs concernant la sélection des immigrants, le Québec a ouvert des bureaux dans neuf pays(2). Trois de ces bureaux partagent les locaux de l'ambassade du Canada, tandis que les six autres sont logés séparément.

L'Accord Canada-Québec est entré en vigueur le 1er avril 1991; il remplace l'Accord Cullen-Couture. La plus grande partie des grandes orientations de ce dernier ont été maintenues; les services d'intégration seront cependant pris en charge complètement par le Québec, ce qui entraînera un transfert de fonds fédéraux à la province.

B. Avantages du statu quo

Optique nationale de l'immigration - Les dispositifs actuels, qui laissent au gouvernement fédéral la responsabilité première de l'immigration, traduisent une réalité importante, à savoir que, de manière

---

(2) À Bangkok, Bruxelles, Buenos Aires, Hong Kong, Lisbonne, Londres, Mexico, New York et Paris.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

générale, les gens émigrent dans un pays, et non dans une province. Il est donc logique que le gouvernement fédéral soit celui qui présente le visage du canada aux futurs immigrants et établit les critères de sélection pour la plus grande partie du pays.

De dire que les immigrants viennent au Canada, et non dans une province en particulier, va toutefois au-delà d'une simple constatation de leurs intentions générales. Cela reflète aussi leur statut et leurs droits juridiques une fois au pays. Cette situation découle de nombreux textes législatifs, y compris la *Loi sur la citoyenneté* et la *Loi sur l'immigration,* qui ne permettent aucune exigence concernant la résidence(3), et, ce qui importe encore plus, se reflète dans la *Charte canadienne des droits et libertés.* L'article 6(2) de la Charte donne à tout citoyen du Canada et à toute personne ayant le statut de résident permanent du Canada le droit de déménager et d'élire domicile dans n'importe quelle province(4).

Monopole fédéral des ressources - Il ressort clairement de l'aperçu du programme d'immigration actuel du Canada que nous avons tracé plus haut que seul le gouvernement fédéral a les ressources voulues pour maintenir un tel programme. Celui-ci a établi, dans plus de 60 missions à l'étranger, des infrastructures pour traiter les demandes d'immigrants et de visiteurs. Des systèmes informatiques sont en cours d'installation dans plusieurs de ces missions, et un vaste réseau d'ordinateurs relie, au Canada, les bureaux d'immigration et les points frontaliers. Pour être efficaces, il faut que ces systèmes, très coûteux, soient intégrés en un réseau national.

Il se peut aussi, dans le même ordre d'idée, que le gouvernement fédéral soit le mieux placé pour mener à bien, avec chaque

---

(3) Le paragraphe 114(4) de la *Loi sur l'immigration* stipule que: "Il est interdit, dans le cadre de la présente loi et de ses règlements, d'assortir le droit d'établissement de l'obligation de résider dans une région donnée."

(4) Ce droit est assujetti aux "limites raisonnables" prévues par l'article 1 de la Charte, mais comme la disposition n'est pas visée par la mesure dérogatoire (article 33), ni le Parlement, ni aucune assemblée législative ne peut l'outrepasser.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

région du pays et les nombreux groupes d'intérêt, les consultations étendues qui précèdent, chaque année, l'établissement des niveaux d'immigration et le rajustement d'autres aspects de la politique d'immigration.

Souplesse - Le système actuel offre aux deux paliers de gouvernement énormément de souplesse. À une extrémité, la seule province qui ait souhaité jouer un rôle très actif dans ce domaine, le Québec, a pu le faire au point de sélectionner directement un grand nombre d'immigrants et de maintenir une présence à l'étranger. À l'autre extrémité, la province à laquelle 50 p. 100 des immigrants au Canada se destinent, l'Ontario, n'a pas même (jusqu'ici du moins) senti le besoin de conclure un accord avec le gouvernement fédéral en matière d'immigration. L'Ontario n'a pas de critères d'immigration propres et ne participe pas à la sélection des immigrants à l'étranger. Il en va de même des autres provinces, même celles qui ont conclu des accords, à l'exception du Québec.

Des activités de ce genre sont envisageables dans le système actuel advenant que les provinces changent d'avis. Il se peut que, un jour ou l'autre, l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta décident de suivre l'exemple du Québec; les modalités constitutionnelles actuelles le permettraient. Par contre, les plus petites provinces, pour qui l'envoi d'agents d'immigration à l'étranger serait probablement trop onéreux, ne se sentent pas obligées d'en faire autant; elles profitent pourtant de ce programme en accueillant les immigrants qui décident de s'y installer.

Avantages pour le Québec - Le Québec profite de deux grandes façons de la situation actuelle. Cette province a, comme nous l'avons signalé, établi son propre système de points pour les immigrants indépendants. Cela lui permet d'insister sur des facteurs qui n'ont pas la même importance dans le barème fédéral ou n'y figurent pas. La connaissance du français, les perspectives d'emploi du conjoint, la présence d'amis ou de parents qui habitent au Québec et la présence de très jeunes enfants dans une famille en sont des exemples. Le Québec trie également les réfugiés, et établit ses propres conditions des parrainage.

Tout en déterminant un certain nombre de critères de sélection, le Québec profite, tant au pays que sur la scène internationale,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des vastes infrastructures du Canada. Des fonctionnaires fédéraux se chargent, au pays, des enquêtes et de l'application des lois, y compris des examens aux ports d'entrée. À l'étranger, les missions canadiennes collaborent avec le Québec au sujet des immigrants qui s'y destinent. Les dossiers sont transmis aux neuf bureaux du Québec par les missions auxquelles les demandes ont été présentées. Les bureaux canadiens et québécois se chargent mutuellement des examens préliminaires et s'échangent les dossiers d'immigrants éventuels. Les examens médicaux se font sous surveillance fédérale, tout comme les vérifications judiciaires et les enquêtes de sécurité. Il est évident que si le Québec, ou toute autre province, devait se charger seul de tout le processus d'immigration, cela aurait d'énormes conséquences financières.

C. Désavantages du statu quo

Lourdeur administrative - Il ne fai. pas de doute que les modalités actuelles de partage des compétences dans le domaine de l'immigration peuvent alourdir le processus et entraîner des retards. Un parrain québécois doit, par exemple, traiter avec deux bureaucraties au lieu d'une seule, comme dans le reste du Canada. Des retards peuvent survenir, à l'étranger, dans les missions où aucun agent du Québec n'est affecté en permanence pendant que les dossiers vont d'une mission à une autre. Les candidats doivent parfois attendre la visite périodique d'un agent du Québec dans la région, ce qui peut occasionner des délais; ils doivent aussi parfois se déplacer sur de grandes distances. La présence des deux services, fédéral et provincial, peut aussi mener à des chevauchements et du double emploi, surtout lorsque, dans le cas des requérants de la catégorie de la famille, les deux désirent interviewer le requérant.

Contrôle fédéral - Le partage des compétences entraîne à n'en pas douter une érosion du contrôle fédéral sur l'ensemble du programme. Le gouvernement fédéral a annoncé, par exemple, en janvier 1991, qu'aucune nouvelle demande d'immigrant indépendant ne serait acceptée parce qu'il suffisait de traiter les dossiers en main pour atteindre le plafond fixé pour 1991. Le système de points devait servir de mécanisme

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pour arriver à ce résultat. Comme le Québec a son propre système de points pour les immigrants indépendants, la décision du gouvernement fédéral ne pouvait toutefois pas s'étendre aux immigrants dont les demandes sont traitées par cette province. À un moment où le gouvernement fédéral se dit déterminé à reprendre le contrôle des niveaux d'immigration (après plusieurs années de dépassements sensibles), l'immigration par le biais du Québec risque de l'en empêcher. L'érosion du contrôle fédéral n'est peut-être pas encore excessive, mais cela pourrait changer à l'avenir (voir ci-après).

Contrôle provincial - Du point de vue d'une province, le système actuel pourrait paraître ou devenir contraignant parce qu'il échappe à son contrôle. C'est le gouvernement fédéral qui établit, par exemple, l'admissibilité à la catégorie de la famille, tout comme les critères d'admission des entrepreneurs et investisseurs. Une province qui voudrait encourager l'immigration de familles chez elle en élargissant les liens de parenté admissibles n'auraient donc pas les moyens de le faire. À l'heure actuelle une province peut, de même, prendre des mesures pour attirer des immigrants de la composante à caractère économique chez elle, mais les décisions finales concernant les critères et l'admission relèvent du gouvernement fédéral. C'est aussi lui qui, en général, établit aussi les niveaux d'immigration. Bien que les provinces soient consultées, l'une ou l'autre pourrait se trouver en désaccord avec l'opinion dominante.

Pièges de la souplesse - L'une des raisons pour lesquelles le système actuel fonctionne raisonnablement bien c'est que, pour l'instant, seul le Québec exploite pleinement la souplesse qu'il offre. La principale raison qui explique le succès du système pourrait donc, en fin de compte, selon ce que les autres provinces feront, donner lieu à de sérieux problèmes. Deux systèmes d'immigration se côtoient pour une bonne part au Canada à l'heure actuelle: l'un pour le Québec, l'autre pour le reste du Canada. Qu'arriverait-il si la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario établissaient leurs propres systèmes de points et ouvraient des bureaux d'immigration à l'étranger? L'enchevêtrement des règles et des modalités administratives qui en résulterait risquerait fort de rendre impossibles l'établissement de politiques d'immigration nationales et le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contrôle des niveaux d'immigration. D'autre part, étant donné la mobilité garantie par la Charte, les actions d'une province pourraient avoir des incidences imprévues sur une autre, lorsque les immigrants admis par la première déménagent dans celle qui, parce que ses règles diffèrent, ne les auraient peut-être pas acceptés au départ.

COMPÉTENCE FÉDÉRALE EXCLUSIVE

A. Description

Pour donner au gouvernement fédéral la compétence exclusive en matière d'immigration, il faudrait modifier l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans la mesure où la *Loi sur l'immigration* n'oblige qu'à consulter les provinces, il ne semble toutefois pas nécessaire de la modifier. Des accords prévoyant des modalités de consultation, des comités conjoints et autres choses du genre, comme ceux qui existent actuellement entre le Canada et les provinces autres que le Québec, demeureraient possibles. Par contre, une province ne pourrait apparemment pas adopter des mesures législatives ou règlements, comme le Québec l'a fait, pour établir un système de points et réglementer d'autres aspects de l'immigration chez elle. Les provinces désireuses d'encourager l'immigration pourraient vraisemblablement ouvrir des bureaux à l'étranger et faire de la publicité à cette fin; elles pourraient même recevoir des demandes en vue de les transmettre aux agents canadiens pour leur traitement.

B. Avantages de la compétence fédérale exclusive

Reflet de la réalité - Conjuguée à la consultation des provinces au sujet des politiques et niveaux,(5) la compétence fédérale exclusive sur l'immigration correspondrait à la réalité actuelle pour neuf

---

(5) Si les provinces n'étaient pas consultées, ce serait faire fi du fait que, à cause de son incidence sur les écoles, les services sociaux, la demande de logements, l'emploi, etc., l'immigration les touche directement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des dix provinces du Canada, c'est-à-dire une situation où le gouvernement fédéral adopte et applique toutes les lois concernant l'immigration. Outre qu'elle correspond au fait que les gens immigrent d'abord dans un pays, plutôt que dans une province, elle ne va pas à l'encontre du droit à la mobilité garanti par la Charte.

Maintien de normes nationales - La compétence fédérale exclusive éviterait la situation hypothétique décrite ci-dessus où un certain nombre de provinces pourraient, en exerçant leur compétence en matière d'immigration, faire en sorte qu'il soit difficile, sinon impossible, pour le gouvernement fédéral de gérer un programme national cohérent et, en particulier, de fixer et respecter des niveaux d'immigration. Même si le gouvernement fédéral pourrait, il va de soi, tenir compte des demandes et besoins des provinces,(6) les règles uniformes permettraient aux gens d'entrer au Canada quel que soit leur province de destination.

Élimination du double emploi - Sous un régime de compétence fédérale exclusive, tous les requérants à l'étranger et les parrains au Canada n'auraient à traiter qu'avec un palier de gouvernement. Cela éliminerait donc le double emploi de ressources qu'entraînent l'affectation d'agents provinciaux à l'étranger et le personnel supplémentaire au pays.

C. Désavantages de la compétence fédérale exclusive

Piètre reflet de la réalité québécoise - Même si la compétence fédérale exclusive refléterait la situation actuelle vis-à-vis neuf des dix provinces, la réalité est toute autre pour le Québec. Comme nous l'avons vu, le Québec a réussi à obtenir, sous le régime actuel, un degré élevé d'autonomie qu'il serait impensable, sur le plan politique, pour elle d'abandonner. Il y est d'ailleurs parvenu tout en bénéficiant de la structure établie et maintenue par le gouvernement fédéral pour mener à bien le programme d'immigration.

---

(6) Le système actuel permet au gouvernement fédéral, par exemple, de changer les critères d'admission pour les travailleurs indépendants en fonction des besoins régionaux en main-d'oeuvre, et le gouvernement modifiera prochainement le système de points dans ce but, sous réserve, bien sûr, des droits à la mobilité garantis par la Charte.

CYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COMPÉTENCE PROVINCIALE EXCLUSIVE

A. Description

Pour donner aux provinces la compétence exclusive dans le domaine de l'immigration, il faudrait modifier l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et faire de ce domaine la prérogative des seules provinces. Il faudrait aussi que chaque province remplace (ou adopte) la *Loi sur l'immigration* fédérale. Les provinces devraient se doter de services internes pour veiller à l'application de la loi et, pour celles qui désirent sélectionner les immigrants, ouvrir des bureaux à l'étranger. Elles devraient aussi se doter de dispositifs pour traiter, au Canada, les demandes de statut de réfugié.

B. Avantages de la compétence provinciale exclusive(7)

Contrôle - La compétence exclusive des provinces leur permettrait d'exercer un contrôler direct à la fois sur le nombre et le type d'immigrants admis dans chacune (sans pouvoir toutefois les contraindre à y rester ou empêcher l'immigration à partir d'autres provinces). Les provinces qui désirent davantage de gens d'affaires ou de travailleurs possédant des compétences particulières pourraient les privilégier. Celles dont l'économie est en pleine expansion pourraient décider d'accepter plus d'immigrants et celles dont l'économie stagne, d'en accepter moins. Les provinces pourraient créer de nouvelles catégories d'immigrants, ou élargir les catégories actuelles, selon leur gré.

C. Désavantages de la compétence provinciale exclusive

Multiplicité des lois et politiques - L'enchevêtrement législatif évoqué comme possibilité advenant que davantage de provinces se

---

(7) Il est intéressant de noter que le Rapport Allaire, *Un Québec libre de ses choix*, que le Parti libéral du Québec a rendu public en janvier 1991, n'inclut pas l'immigration dans la liste des pouvoirs dont la province aurait l'exclusivité. (Il va cependant de soi que le contrôle absolu de ses frontières est un attribut essentiel d'un État indépendant de nos jours.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prévalent de la souplesse offerte par le régime actuel serait presque inévitable si les provinces obtenaient la compétence exclusive à moins qu'elles acceptent d'adopter des lois uniformes (qu'est-ce qu'on aurait gagné dans ce cas?). Le contrôle des niveaux d'immigration, des politiques et du dispositif national d'application semble impossible s'il y a trois, sept ou dix lois différentes sur l'immigration.

Dépenses - L'administration d'un programme actif d'immigration entraînerait pour les provinces des frais, tant au pays qu'à l'étranger, qui sont actuellement assumés par le gouvernement fédéral. Même si les modalités actuelles font déjà porter par le Québec une partie de ces frais, il lui faudrait absorber des coûts additionnels à l'égard des examens médicaux, des enquêtes de sécurité et des vérifications judiciaires dont le fédéral se charge en ce moment. Le Québec pourrait aussi sentir le besoin d'ouvrir d'autres bureaux à l'étranger puisqu'il ne pourrait plus compter sur les bureaux canadiens pour leur transmettre les dossiers. Pour les autres provinces, tous les frais engagés au pays et à l'étranger seraient entièrement nouveaux.

Portée restreinte du programme - Aucune province ne pourrait, à elle seule, espérer offrir la gamme de services d'immigration à l'étranger que le gouvernement fédéral offre actuellement. Le choix des emplacements à l'étranger devrait donc se faire très soigneusement; il en résulterait inévitablement des difficultés accrues pour les immigrants éventuels (qui éprouvent déjà de nombreuses difficultés même avec 60 missions pour les servir). Il est aussi prévisible que les pressions de Canadiens désireux de parrainer des parents augmenteraient, tout comme les accusations de discrimination à la suite d'une réduction du nombre de missions à l'étranger(8).

Double emploi - Un tel système semble multiplier les risques de double emploi. Les grandes provinces voudraient-elles toutes ouvrir des bureaux d'immigration à l'étranger? Les petites provinces coopéreraient-elles entre elles et ouvriraient-elles des bureaux communs? Chaque

---

(8) Malgré ses nombreuses missions, le gouvernement fédéral fait périodiquement l'objet de critiques à cause de sa présence limitée en Inde et en Afrique, par comparaison à l'Europe et aux États-Unis.

RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

province ou groupe de provinces établirait-il des systèmes distincts d'examen médical, d'enquête de sécurité et de vérification judiciaire? Un étranger qui désire voyager d'un bout à l'autre du pays serait-t-il obligé d'obtenir dix visas de visiteur différents? Les bureaux provinciaux se battraient-ils entre eux pour attirer les immigrants les plus intéressants?

Problèmes d'application des lois - L'actuelle *Loi sur l'immigration* renferme, sur les personnes non admissibles, plusieurs dispositions dont le but est d'exclure les immigrants et visiteurs indésirables ou, s'ils arrivent à entrer au pays, de pouvoir les en expulser. Ces règles sont appliquées à l'échelle nationale. Si les critères d'admissibilité d'une (ou de plusieurs) des provinces différaient, il en résulterait de la confusion et des échappatoires puisque les immigrants chercheraient à se faire admettre par la province la moins exigeante pour ensuite aller s'installer dans leur province de destination réelle.

Érosion de l'identité nationale - Il est possible que si les provinces avaient un rôle trop grand dans le domaine de l'immigration la loyauté provinciale éclipserait le patriotisme national.

ASYMÉTRIE

A. Description

Sur le plan des compétences fédérales/provinciales, l'asymétrie pourrait se définir comme une situation où une province jouit de pouvoirs que les autres provinces n'ont pas. Comme le montre clairement tout ce qui précède, l'utilisation faite du partage des compétences en matière d'immigration donne lieu, à l'heure actuelle, à une situation "asymétrique": outre qu'il établit ses propres critères de sélection pour les immigrants indépendants et ses propres exigences pour les parrains, le Québec a ses propres bureaux à l'étranger, et ainsi de suite. Les autres provinces ne font rien de tout cela (bien qu'il soit théoriquement possible, comme nous l'avons signalé, pour certaines d'entre elles, sinon toutes, de conclure des ententes semblables avec le gouvernement fédéral).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'asymétrie de fait qui existe actuellement pourrait-elle ou devrait-elle devenir une asymétrie de droit? Il serait possible de modifier l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour que le gouvernement fédéral ait compétence sur l'immigration en général et que le Québec seul jouisse d'une compétence concurrente. Dans un tel scénario, il serait tenu pour acquis que le gouvernement fédéral a la prépondérance.

B. Avantages de l'asymétrie constitutionnelle

Enchevêtrement législatif écarté - Les conséquences négatives anticipées si toutes les provinces ou un grand nombre d'entre elles se prévalaient des pouvoirs sur l'immigration que le Québec exerce seraient écartées. Le pays continuerait ainsi d'avoir des lois, des politiques et une bureaucratie nationales, sauf que les immigrants destinés au Québec seraient traités différemment. C'est essentiellement ce qui se passe depuis 20 ans.

C. Désavantages de l'asymétrie constitutionnelle

Changement exclu - Même si les autres provinces ne participent pas actuellement à la sélection des immigrants à l'étranger, il ne serait pas possible de changer cette situation advenant que certaines d'entre elles le jugent avantageux à l'avenir.

Politiquement inacceptable? - Même si, en dehors du Québec, les provinces n'exercent actuellement pas grands pouvoirs en matière d'immigration, il pourrait s'avérer politiquement impossible à la plupart des provinces anglophones, pour des questions de principe, de perpétuer une situation de fait en l'enchâssant dans la Constitution.

ASYMÉTRIE ASSORTIE DE LA PRÉPONDÉRANCE PROVINCIALE

A. Description

Dans la partie qui précède, nous partions du principe que seul le Québec continuerait de revendiquer sa part de compétences en matière d'immigration et que la prépondérance fédérale serait maintenue.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans un régime de prépondérance provinciale, en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi du Québec, cette dernière l'emporterait cependant dans cette province.

B. Avantages de l'asymétrie assortie de la prépondérance provinciale

Contrôle accru - Le Québec pourrait adopter, à l'égard de l'admissibilité, de la santé ou des dossiers judiciaires, des critères différents du reste du Canada. Il pourrait interdire des immigrants admissibles par ailleurs en vertu de droit canadien (si le Québec adoptait, par exemple, une définition plus restrictive de la catégorie de la famille).

C. Désavantages de l'asymétrie assortie de la prépondérance provinciale

Érosion du contrôle - Le contrôle du fédéral sur les lois et politiques d'immigration diminuerait dans la mesure où le Québec adopterait des lois divergentes. Si les conditions d'admission du Québec étaient moins rigoureuses, les immigrants s'empresseraient d'entrer au Canada par le biais de cette province. Des problèmes d'application des règles surgiraient si les critères concernant les dossiers judiciaires, la sécurité ou la santé différaient.

Politiquement inacceptable? - Les observations formulées sous la rubrique de l'asymétrie assortie de la prépondérance fédérale demeurent tout aussi, sinon plus, applicables à cette option constitutionnelle.

LES PROPOSITIONS DE 1991 DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

Dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, le gouvernement fédéral fait deux propositions en matière d'immigration, dont une seule toucherait la Constitution. Dans sa première proposition, le gouvernement indique qu'il est prêt à négocier avec toutes les provinces des ententes bilatérales qui tiendraient compte des besoins particuliers de chacune. Comme nous l'avons signalé plus haut, la *Loi sur l'immigration* prévoit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

depuis longtemps la possibilité que de telles ententes soient conclues. Dans la deuxième proposition, le gouvernement indique que l'entente conclue avec la province de Québec, soit l'Accord Canada-Québec, serait inscrite dans la Constitution, tout comme le serait toute entente qui serait négociée.

Il convient de faire remarquer que l'Accord Canada-Québec établit les dispositions qui, en matière de financement, accompagnent le transfert de contrôle du Canada au Québec des services relatifs à l'intégration des immigrants. Ces dispositions prévoient que les transferts financiers augmenteront chaque année jusqu'en 1995 (passant de 75 millions de dollars en 191-1992 à 90 millions en 1994-1995) et qu'il seront suivis d'une compensation établie selon une formule qui garantit que le financement ne peut être réduit même si le nombre d'immigrants tombe sous le niveau actuel. Si ces dispositions étaient inscrites dans la Constitution, le Québec se verrait garantir ses recettes quels que soient les changements qui surviendraient dans l'économie ou dans tout autre domaine. Ainsi, toute compression budgétaire relative à l'immigration - comme celle que le gouvernement a décrétée dans son budget de février 1991 afin de limiter les dépenses de programme à 3 p. 100 ou une réduction des dépenses résultant de modifications de la nature du programme d'immigration - ne serait pas partagée également entre toutes les provinces.